



TITLE:

# 救貧法から相互扶助へ ―J・C・カーウェンの「社会保障」構想―

AUTHOR(S):

廣重, 準四郎

---

CITATION:

廣重, 準四郎. 救貧法から相互扶助へ ―J・C・カーウェンの「社会保障」構想―. 經濟論叢 2001, 167(3): 43-59

ISSUE DATE:

2001-03

URL:

<https://doi.org/10.14989/45403>

RIGHT:

# 經濟論叢

第167巻 第3号

渡邊 尚教授記念號

---

献 辞	本 山 美 彦	
大戦間期ドイツ電機工業における 流れ作業の導入と展開	今 久 保 幸 生	1
両大戦間期ドイツにおける 工作機械工業の地域構造	幸 田 亮 一	23
救貧法から相互扶助へ	廣 重 準 四 郎	43
日本の工作機械メーカーにおける 製品開発システム	小 林 正 人	60
北タイにおける在米織物業の発展と その生産形態について	上 田 曜 子	89
中小企業の変質とその競争力	蘇 顯 揚	108
スコットランドの綿工業の発展過程	林 妙 音	130
貧困削減政策の実効性に関する一考察	大 平 剛	146

渡邊 尚 教授 略歴・著作目録

---

平成13年 3 月

京 都 大 學 經 濟 學 會

## 救貧法から相互扶助へ

——J・C・カーウェンの「社会保障」構想——

廣 重 準 四 郎

### はじめに

1817年にイギリスの庶民院は、救貧法の機能を調査するために、ウィリアム・ストウージェス・ボーンを委員長とし39名の委員からなる大規模な特別委員会を設置した<sup>1)</sup>。その委員会が、現状分析においては救貧法全廃論に立脚しながらも、さしあたりは主に救貧法行政の厳格化を求める勧告を盛り込んだ報告を行なったこと、そして、その報告をうける形で1818年の教区会法および19年の救貧法改正法が成立したことは周知であろう<sup>2)</sup>。本稿で取り上げるジョン・クリスチャン・カーウェン（John Christian Curwen, 1756-1828年）は、上の特別委員会設置を求める動議を提出したとして救貧法史に名を止める人物である<sup>3)</sup>。しかし、彼の真意はたんなる救貧法の機能の調査ではなく、それを

1) 委員の人数については、1818年2月4日の庶民院での議論（17年の特別委員会の再設置を求めるストウージェス・ボーンの動議をめぐるもの）に際して外相カースレイ卿が明言している。cf. *Hansard's Parliamentary Debates*, XXXVII, p. 154. なお、ウエップ夫妻は委員を21名としているが、それは彼らが *Gentleman's Magazine* の記事を典拠としたことによる。同誌は、カーウェンの議会演説についても極めて不正確で当を失した（ウエップは「詳細な」としているが）要約を掲載しており、その記事の信頼性には疑問がある。cf. S. & B. Webb, *English Local Government, Vol. I: The Parish and the County*, reprinted ed., London, Frank Cass, 1963, p. 153, note 2, *Gentleman's Magazine*, August 1816, p. 163 and March 1817, pp. 263-264.

2) Cf. G. Nicholls, *A History of the English Poor Law in Connection with the State of the Country and the Condition of the People*, Vol. II, new ed., London, P. S. King & Son, 1898, pp. 171-189. 高島道枝「一八三四年イギリス救貧法改正の労働政策的意義について（一）——手当制度の終焉——」『経済学論叢』第7巻第6号，1966年，107-116ページ，大沢真理『イギリス社会政策史 救貧法と福祉国家』東京大学出版会，1986年，41-47ページ参照。

3) Cf. Nicholls, *op. cit.*, pp. 166-168.

通じて自分が提唱する一種の「社会保障」構想実現への展望を切り開くことにあった。当初「教区基金 (parish fund)」とされたその構想に、カーウェンはほどなく「国民共済組合 (National Benefit Society)」という新たな呼び名を与えた。従来の研究では、これはたんなる名称変更と解されており、両者の相違いかんといった問題は等閑に付されてきた<sup>4)</sup>。われわれはそのような問題にあらためて関心を寄せる。カーウェンの当初の社会保障構想はいかなる内容をもっていたのか、名称の変更にともなってその構想には変化が生じたのか、であるとすればそれはいかなる変化であり、またどのような理由によるものだったのか、そして、そもそも救貧法をめぐる諸問題についてのいかなる認識が彼をそのような構想の提案へと導いたのか。本稿は、以上のような疑問の解明をさしあたりの課題とする。

カーウェンはカンバーランドの大土地所有者であり、同時に炭鉱主でもあった。彼は自ら農業経営にも乗り出してさまざまな農業改良を試み<sup>5)</sup>、ワーキントン農業協会 (Workington Agricultural Society) を創設してその会長も務めた<sup>6)</sup>。また、炭鉱主としては、鉱夫の友愛組合の設立と運営に深く関与している<sup>7)</sup>。労働者の状態や救貧法に対する彼の関心もそのような経験に由来すると思われる。彼は1786年からその没年に至るまでほぼ一貫して庶民院の議員を務め、政治的にはフォックス派のホイッグとして狩猟法や十分の一税の廃止を強く主張した<sup>8)</sup>。一面ではそのような「急進主義」的傾向を示しながらも、あくまで地方と農業の利害に拘泥し、伝統的なパターナリストであり続けたとも評

4) 管見するかぎりではカーウェンの経歴と思想に最も深く立ち入っているエドワード・ヒューズの研究においても、紹介されているのは国民共済組合のみである。ただし、ヒューズの紹介にはやや不正確な面がある。この点については、cf. E. Hughes, *North Country Life in the Eighteenth Century*, vol. II: *Cumberland & Westmorland 1700-1830*, London, Oxford U. P., 1965, p. 282, を本稿とあわせて参照されたい。

5) カーウェンは、その経験の紹介を主な内容とする次のような一種の啓蒙書を出版している。cf. J. C. Curwen, *Hints on the Economy of Feeding Stock, and Bettering the Condition of the Poor*, London, B. Crosby and Co., 1808.

6) Cf. *ibid.*, p. 258.

7) Cf. Hughes, *op. cit.*, pp. 179-183.

8) Cf. *ibid.*, pp. 274-278.

される<sup>9)</sup> カーウェンは、産業革命という転換期における土地所有者のひとつのありようを体現した典型的人物といえるのではあるまいか。したがって、われわれは、本稿の課題の追求を通じて、当時のイギリスの支配層がイメージしたありうべき社会像の一端を窺うことにもなるう。

### I カーウェンによる救貧法批判

本章が主な対象とするのは、カーウェンが1816年と17年に庶民院に提出した同趣旨のふたつの動議に関わる演説<sup>10)</sup>であるが、その検討に先立って、彼が動議を再度提出することになった事情に簡単に触れておこう。

1816年5月28日、カーウェンは、包括的な救貧法批判を展開しつつ救貧法の代案として教区基金の創設を提起した趣旨説明を添えながら、救貧法に関する調査と検討を行うための特別委員会設置を求める最初の動議を提出した。彼の動議は可決され委員が任命されたが、会期切れ直前であったために同委員会は過去3年間についての情報収集を命じたのみで、事実上活動せずに解散する<sup>11)</sup>。政府側には救貧法問題の抜本的な解決を目指す意志がないと見て取ったカーウェンは、翌17年2月21日に特別委員会の再設置を求めて二度目の動議提出に踏み切ったのである。

1817年の動議の趣旨説明は、前年の演説における救貧法批判を敷衍しながら、教区基金の提案を含めたいくつかの論点については補足を行ったものである。したがって、以下では、1816年の議会演説（以下「16年演説」）における救貧法批判の道筋を追いつつ、必要に応じて1817年の演説（以下「17年演説」）および同年の特別委員会での発言にも関説することとしたい。

9) Cf. J. O. Baylen and N. J. Gossman (eds.), *Biographical Dictionary of Modern British Radicals*, Vol. I, Hassocks, Harvester Press, 1979, pp. 109-110.

10) *Parliamentary Debates*, XXXIV, 1816, pp. 878-901 and XXXV, 1817, pp. 506-522, に収録されている。いずれの演説もパンフレットとして出版されているが、一部に省略がある。したがって、本稿では「ハンザード議会議事録」版をテキストとし、参照にあたってはそれぞれ *1st Speech*, *2nd Speech* と略記する。

11) Cf. J. R. Poynter, *Society and Pauperism: English Ideas on Poor Relief, 1795-1834*, London, Routledge & Kegan Paul, 1969, p. 273.

さて、カーウェンは16年演説の冒頭で「貧民の扶養のために強いられている膨大でますます増大しつつある負担」によって「わが国の資力が使い果たされる恐れがある」事態に注意を喚起し、「増大する巨大な諸害悪に対して何らかの対応策がとられるべきである」<sup>12)</sup>、と述べる。しかし、それは、ビットやギルバートが提起したような「現行制度を改革しつつ維持する」といった方策<sup>13)</sup>ではありえない。現行「制度の根本的な欠陥は一時しのぎの手段によっては是正されえない」ものだからである。実際、「救貧法が生み出した害悪は、それ〔＝ギルバート法の成立〕以降に急速に増大してきた」ではないか。したがって、カーウェンは、現行「制度の全面的な改編以外には害悪を是正する」道はない、としてマルサスやホイットブレッドの議論<sup>14)</sup>に「全面的に賛同」の意を表明する<sup>15)</sup>。では、彼がいう「救貧法が生み出した害悪」とはそもそも何か。それは何よりも「貧民を道徳的に墮落」させたことである。貧民に与えられる

12) *1st Speech*, p. 878.

13) ビットは、新たなワークハウスとしての「勤労学校」の設立や無能力貧民救済のための教区の基金の創設、多子家族への児童手当の支給などを盛り込んだ救貧法改革法案を1796年末に庶民院に提出している。(同法案は、イーデンの著書の付録に収められている。cf. F. M. Eden, *The State of the Poor: or an History of the Labouring Classes in England, etc.*, Vol. III, reprinted ed., London, Frank Cass, 1966, Appendix No. XI, cccxiii-cccxxxviii.) なお、同法案についての同時代的評価および研究史上の議論については、さしあたり、cf. Poynter, *op. cit.*, pp. 62-76. ギルバートは1765年以降、3つのカテゴリーに分類した貧民の別個の施設への収容(後に、労働能力者については私人への「貸出」の形で労働強制)を中心的な内容とする一連の法案や勸告を提出しており、1782年にはその一部がいわゆる「ギルバート法」として成立している。彼の救貧法改革構想の全体像については、梅川正美「イギリス産業革命期の救貧法——ギルバート法と「名誉革命体制」——(一)」、「同(二)」『法政論集』名古屋大学、83号、84号、1980年3月、7月参照。また、その一部が制定法となった1781年の法案については、上掛利博「T. ギルバートの救貧法改革論(1781年)について」『立命館経済学』第35巻第3号、1986年8月参照。

14) マルサスは、周知のように救貧法の漸次的廃止論者である。cf. T. R. Malthus, *An Essay on the Principle of Population; etc.*, 6th. ed., London, John Murray, 1826, Vol. II, pp. 337-345. (大淵寛他訳「マルサス 人口の原理(第6版)」中央大学出版部、1985年、586-592ページ参照。) 他方、ホイットブレッドは、現行制度が生み出した諸害悪についてはマルサスと認識を共にしつつも全廃論には立たず、救貧法の抜本的な改革をめざす法案を1807年に提出している。彼の法案の内容と同法案を巡る議会の内外での議論については、さしあたり、cf. Poynter, *op. cit.*, pp. 207-222, 大前朔郎『英国労働政策史序説』有斐閣、1961年、の第2部第2章を参照。

15) Cf. *1st Speech*, pp. 880-881. カーウェンは、ホイットブレッドの提案を「貧民に対する教育の拡充と全国貯蓄銀行の創設」としてとらえている。なお、以下での引用文中の〔 〕は引用者による説明ないし補足である。

救済は、確かに彼らを「飢えから解放したかもしれないが、しかしそれは彼らが本来もっているすべてのすぐれた資質を犠牲にしてのことである」<sup>16)</sup>。犠牲となった資質のうちで最も重要なものこそ「労働者階級の独立心」であり、彼らの現状を改善するためのいかなる計画もその回復を不可欠の内容として含まねばならない<sup>17)</sup>。

カーウェンによれば、現行の救貧法制度の基礎となった1601年法は「貧しくかつ働くことができない」人びとに救済の対象を限定していたにもかかわらず、現実には「すべての階層の人びとに扶養を与える根拠とされてしまった。窮民 (the indigent) も怠け者も浪費家もすべて等しく扶養を要求する」<sup>18)</sup>。かくして1601年法は「その本来の意図はどうあれ、生きとし生けるすべての貧民に扶養の完璧な権利 (a perfect right of maintenance) を与えた」<sup>19)</sup>のである。このような認識は、カーウェンが「完全に賛同」したはずのマルサスの議論とは異なっている。マルサスは1601年法の規定とその運用との乖離といった問題に触れることなく、自らの人口理論に従っていかなる貧民にとっての被救済権も言下に否定している<sup>20)</sup>。それに対してカーウェンは、1601年法にもとづいた無能力貧民の被救済権を正当なものとして認知しながらも、同法のその後の運用におけるいわば拡大解釈を通じて貧民一般に被救済権が事実上認められているという事態を憂慮しているのである。ともあれ、カーウェンによれば、救貧法は貧民に被救済権を認めている。それによって、エリザベス期の立法者たちの意図とは正反対の結果、すなわち、「すべての儉約心と思慮分別が破壊」され「労働者階級の扶養が彼ら自身の肩から公に移される」という結果が生じた。事ここに至れば、救貧「法をその最初の原則に戻しうる望みはない」<sup>21)</sup>。救貧

16) 17年演説では、悲惨な境遇にあるように見えるアイルランドの農民の方が「救貧法への依存 (pauperism) の不幸な犠牲」となっているイギリス国民よりも道徳性においてははるかにすぐれている、とされる。cf. *2nd Speech*, p. 510.

17) Cf. *1st Speech*, pp. 881-882.

18) *Ibid.*, p. 884.

19) *Ibid.*, p. 881.

20) Cf. Malthus, *op. cit.*, pp. 452-461. (前掲邦訳, 661-668ページ参照。)

21) *1st Speech*, p. 885.

法の改革ではなくその廃止が提起されるゆえんである。しかしながら、彼は、自らの提案が採用され教区基金が創設されたあかつきには、無能力貧民救済のために1601年法を規定どおりに運用するのが「極めて好都合」であろう、としてもいる<sup>22)</sup>。

したがって、カーウェンが重大視したのは労働者に独立心を放棄させるような救貧法の運用のありかたであった。とはいえ、カーウェンが見るところでは、エリザベス期以降の労働者が必ずしも自ら進んで独立を放棄してまで教区救済を申請してきたわけではない。彼らが大量に受救貧民 (pauper) に転落し、その結果「1760年には200万ポンド足らずであった救貧税がこの56年間で4倍にふくれあがる」にあたっては、近年における社会的・経済的要因が介在した。それは、「わが国の状態を一変させた偉大な革命」すなわち産業革命がイギリスの労働者階級にもたらした変化である。すなわち、国富を急速に増大させた製造業の発展は労働者階級の収入も増加させはしたが、その発展は同時に多くの労働者を農業から製造業へと移行させる過程でもあった。そのために、不況時には私的慈善では対処しきれないほど多数の労働者が飢餓にさらされ、「教区救済を求める者が著しく増大したために〔受救貧民となることについての〕恥辱感は全く失われてしまった」。かくして、独立心を失った製造業の労働者は教区救済をむしろ「権利」としてとらえるようになった。他方で、製造業の発展の犠牲となった農業部門にも同様の事態が存在する。それは、「賃金を低くしておくために教区救済を利用する」、すなわち賃金の補助として手当を支給させるという農業資本家の行為によって生じた。それによって労働者は他の人びとへの依存を余儀なくされ、その結果「すべての儉約心と思慮分別は消滅した」、とされるのである<sup>23)</sup>。

22) Cf. *ibid.*, p. 898. 17年演説では、同法は「存続されるべきである」、とされている。cf. *2nd Speech*, p. 518.

23) Cf. *1st Speech*, pp. 886-888. なお、手当制度に対するカーウェンの批判は1817年特別委員会の報告書と軌を一にしている。cf. *Report from the Select Committee on the Poor Laws*, Parliamentary Papers, VI, 1817, p. 16. 同報告書については、以下、*1817 Report*と略記する。



問題の根源が法の運用にあった<sup>24)</sup>とすれば、批判の矛先は必然的に行政当局に向けられる。カーウェンは、1817年の特別委員会での発言内容を再録したパンフレットの中で、貧民監督官の資質に関わってこう述べている。「それぞれの教区における救貧税の徴収と支出が、……一人か二人の卑しい、しばしば無教養で責任感の欠けた人びとに、〔貧民の恫喝からの〕保護もなく無報酬でまかされているという事態は異常ではないのか。彼らは、自分たちが集める基金そのものにも、基金の適正な運用にもほとんど関心をもっていない」。そのような「教育も判断力も思慮分別もない」人びとでさえ貧民監督官に任用せざるをえない点こそ現行「制度の非難さるべき欠陥」であり、したがって「日々嘆かれているはずの諸害悪が刻々と増大していくのも驚くにあたらない」<sup>25)</sup>。

ここで、救貧税の課税対象に関して17年演説で打ち出された論点に触れておこう。カーウェンは、1601年法はその規定の解釈を通じて「不公平と抑圧」<sup>26)</sup>を生み出している、とする。これは不動産が専ら課税対象とみなされてきたことを指す。教区が動産に対して課税しようとするれば、その対象者はまず訴訟を起こす。被告が勝訴した事例もあるとはいえ<sup>27)</sup>、ほとんどは敗訴している。それゆえ、動産課税の試み自体に教区が及び腰になる。こうして、いずれにせよ動産所有者の多くが救貧税を免れているのは、課税が妥当とする証拠の提出を裁判に際して教区側が求められ、「その重責を貧民監督官が担わされる」からである。貧民監督官の任期が1年限りであり、また上で見たような資質の人びとがその職務にあるとすれば、「厄介であり、かつ恨みを買うような……訴訟の場に進んでわが身をさらそうとする者がいようとはほとんど考えられない」。

24) 17年演説では、害悪は「〔1601年〕法の運用から生じた」、と明言されている。cf. *2nd Speech*, p. 509.

25) J. C. Curwen, *Sketch of a Plan by J. C. Curwen, esq. M. P. for bettering the condition of the Labouring Classes of the Community, and for equalizing, and reducing the amount of the present parochial assessment*, London, J. Bell, 1817, p. 5.

26) *2nd Speech*, p. 508.

27) われわれが前稿で触れたページの事例を参照されたい。拙稿「実務者の救貧法論——フレデリック・ページ『イギリス救貧法原理』をめぐって——」(経済史研究会編『欧米資本主義の史的展開』思文閣出版、1996年)142ページ、註8参照。

このような事態を打開するためには、原告側に課税不当の証拠の提出を求めるよう訴訟法の規定を変更するだけで十分である、とカーウェンは述べる。それによって、現在不動産が担っている「圧倒的な負担のうちの然るべき割合をほとんどなく動産が担うことになろう」<sup>28)</sup>。もちろんこの主張は、現行の救貧法の存続を前提に税負担の公平化を求めるものである。負担の公平化はカーウェン自らを含むいわゆる「農業利害」にとって大きなメリットではあろうが、最終的には救貧法の全面的な改編を目指す彼の見地からすれば、それは同時に「すべての階級の共同拠出」<sup>29)</sup>による基金創設という次章で見る構想の実現に向かうための一歩でもあった、と解釈するのが妥当であろう。

16年演説に立ち帰れば、現行制度の批判をしめくくるにあたって定住法をめぐる問題が論じられている。カーウェンによれば、ヘンリ七世時代の法律によって教区の定住権の基礎が作られ、出生と3年間の居住が定住権の根拠とされた。しかし、その後の一連の立法を通じて定住権の根拠が多様化すると同時にその獲得条件が複雑化し、定住法は「際限のない訴訟と出費の源泉」となってしまった。他方で、定住法は教区によって救済を拒否する手段として利用されてもいる。当該教区に定住権がないことを理由に、「人生の末期にあたって本人を親戚や知人から切り離し、そこでの生活の記憶も失せているような所に送還する」という「正当化されるはずのない冷酷な行為」が現に見られる。このような現行「制度の最も重大な害悪の一つ」を取り除くためには、定住権の根拠を「出生と居住という当初の単純な規定に戻す」ことである、とカーウェンは提案する<sup>30)</sup>。教区基金はその点についても寄与しうる。彼は、17年演説において、「人びとが自らを養うために拠出するようになれば、定住法はたちど

28) Cf. *2nd Speech*, pp. 519-520. なお、ニコルズは、その『イギリス救貧法史』の中で17年演説を紹介するにあたって、労働者階級も救貧税として「自らの労働の成果のうち2.5%を毎週供出」すべきであるとされた、と述べている。しかし、カーウェンが労働者階級の負担率について言及しているのは、教区基金への彼らの拠出可能性を論じた箇所においてのみであり、したがって上の一節はニコルズの誤読によるものと思われる。cf. Nicholls, *op. cit.*, p. 167., *2nd Speech*, pp. 514, 518.

29) *1st Speech*, p. 894.

30) Cf. *ibid.*, pp. 899-900.

ころに簡素化されよう」とする。すなわち、労働者による定住権の獲得が当該教区の負担の増加にはつながらないからである。かくして、「際限のない訴訟」も避けられ送還の悲劇もなくなる<sup>31)</sup>。カーウェンにとっては、教区基金の創設こそがやはり問題解決のカギだったのである。

ともあれカーウェンによれば、現行制度が維持されるかぎりには、「わが国の歳入全体と勤勉の成果のすべてが使い果たされ、同時に貧民の間にわずかに残っている徳性と幸福も消滅するのは時間の問題」<sup>32)</sup>であった。現行制度の枠内で試みられてきた改革によってはそのような趨勢を押し止めることはできない。たとえば、ワークハウスは、救済申請を抑制することで労働者の受救貧民化に一定の歯止めをかけたかもしれない。しかし、ワークハウスそのものは、あらゆる貧民を一緒に詰めて悪徳や悪習を蔓延させる「悲惨の館」となっているではないか。労働者が「そんな場所で人生を終えねばならないとすれば、彼らのうちにいかなる徳性も芽生えるはずはない」<sup>33)</sup>。ワークハウスのような手段によっては、彼らの独立心の回復という最重要の課題の達成は期待できないのである。

では、救貧法の枠外にある既存の制度についてはどうか。友愛組合は労働者の互助組織として確かに一定の機能を果たしているが、一般に基金に余裕のない組合からの援助は少額であり、加入者の差し迫った必要にとっては不十分である場合が多い。また、貯蓄銀行について見れば、貧しい人びとがその細々とした貯えで自分や家族の窮迫に対処できるとはとうてい考えられない。いずれの制度を利用しているとしても貧民は結局救貧法に依存せざるをえない、とカーウェンは断言している<sup>34)</sup>。

31) Cf. *2nd Speech*, p. 518.

32) *Ibid.*, p. 509.

33) *1st Speech*, p. 888.

34) Cf. *ibid.*, pp. 891-892., *2nd Speech*, pp. 516-517. H・オリヴァー・ホーンによれば、カーウェンは1817年に成立した貯蓄銀行法（いわゆる「ローズ法」）についても、「われわれが直面している困難をほとんど減じるものではない」、と述べている。cf. H. O. Horne, *A History of Savings Banks*, London, Oxford U. P., 1947, p. 2.

救貧法の運用の実態に徹底した批判を加え、その枠内での改革に道を閉ざし、既存の互助組織や自助制度による問題解決の展望も否定したカーウェンは、「私が提起する制度であれば救貧法への依存はたちどころに解消されうる」<sup>35)</sup>、として、自らの構想の意義を強調する。次章では彼の構想とその変化について検討しよう。

## II 社会保障構想

### 1 教区基金の提唱

カーウェンが16年演説で提起した教区基金は、「労働者階級の生活上の不安を和らげ、その幸福を増進する」ために、「すべての階級の共同拠出」<sup>36)</sup>によって各教区に創設されるものであった。基金への加入によって労働者は、事故や疾病による一時的労働不能や老齢のための稼得喪失などに備えることができる。また、基金によって運営される学校によって彼らには教育を受ける機会が提供される。すなわち、教区基金とは、いわば労災・疾病保険から老齢年金まで<sup>37)</sup>を包括する壮大な社会保障構想であったといえる。基金に加入した労働者は、節約や儉約という「善行」に励んだ証としての拠出を続ける見返りに、生活の

35) 2nd Speech, p. 517.

36) 案としてカーウェンは次のような毎週の拠出の基準を示している。すなわち、労働者階級は一家族当たり12ペンス、その他の階級は一家族あたり4または8シリング、さらに、資本家と土地所有者は雇用される労働者一人当たり各1ペンス、である。その基準によれば、年間で労働者階級からは約420万ポンド、その他の階級からは約300万ポンド、資本家と土地所有者からはあわせて約210万ポンドの拠出がえられ、全国の基金の総額は約930万ポンドにのぼる、とされる。ただし、カーウェンは必ずしも上の基準に拘泥しているわけではない。cf. 1st Speech, pp. 893-894.

37) ただし、失業保険は除かれる。その理由についてカーウェンは、先に掲げたパンフレットの中で、失業者に対する援助を認めれば「最も有害な結果」を招くであろうから、としている。しかし、他方で、「最も困難な課題」である「雇用の発見」の必要性にも言及し、一種の職業紹介的な制度を視野に入れているとも思われるが、その点については「この最も重要な目的のための方策を考案することは不可能ではあるまい」、と述べるに止まっている。cf. Curwen, *Sketch of a Plan*, p. 6. (傍点部の原文はイタリック体) なお、19世紀前半のイギリス議会における議論を編年体で紹介したウィリアム・スマートはカーウェンの構想を「拠出制年金」ととらえており、他方ヒューズは「国民健康保険」であるとしているが、いずれも一面的な理解である。cf. W. Smart, *Economic Annals of the Nineteenth Century 1801-1820*, London, Macmillan, 1910, p. 504., Hughes, *op. cit.*, p. 282.

ほぼ全面にわたる保障をえる。こうして基金からの給付が「善行に対する報奨 (rewards for good conduct)」として機能する点こそ、カーウェンの構想の大きな眼目の一つであった。彼によれば、そのような機能を通じて教区基金は労働者に「儉約と将来に備える習慣を教え込む」ことができる、すなわち労働者の独立心の回復に大いに寄与するはずであった<sup>38)</sup>。

他方、給付の対象者となることを想定されていない土地所有者や資本家にとっては、基金への拠出は事実上の慈善を意味しよう。カーウェンは、そのような拠出の意義については特に触れていないが、あえて踏み込めばこういえるのではないか。すなわち、その拠出について一定の基準の設定が考慮されている点からすれば<sup>39)</sup>、彼らは慈善を強制されることになる。こうして「強制された慈善」としての彼らの拠出は、そのまま基金に組み入れられていわば「制度化された慈善」となり、労働者階級の独立心の回復に寄与する、と。

基金への「共同拠出」と並んでカーウェンが重視するのは、基金の運用に対する「すべての階級の協力」である。その実現のために、すべての階級の代表で構成される公選制の委員会 (committee) が教区ごとに設置され基金の管理・運営にあたる、とされる。その委員会には、規則や規制を制定する権限が与えられる。委員の3分の1は毎年改選され、規則は5年ごとに見直される。制定された規則は、裁判所への届出を必要とし、基金の加入者による不服申し立てが行われた場合には裁判所の審理に付される (ただし、裁判所には規則の改正権はない)。委員会の構成や権限についてのこのような提起に続けてカーウェンは、委員会への代表派遣を通じて「援助を与えられる立場の人びとを基金の管理・運営に参加させる」点を構想のもう一つの眼目に挙げる。基金の共同管理によって「社会の上層階級と下層階級の間に交流が生まれれば、必ずや極めて有益な結果がもたらされるであろう。前者が後者の福祉に関心をもち注意を払うようになれば、後者の側は前者に対してますます深い尊敬の念を抱く

38) Cf. *1st Speech*, pp. 894-895.

39) 上記脚注36) 参照。

ようになるであろう」。この一節からカーウェンのパターナリストとしての側面がはっきりと見て取れる。さらに、「人間の幸福を増進するために社会のすべての階層が力を合わせる」ことこそ何にもまして望ましい、とする別の一節を視野に入れば、彼が目指したのは保護と尊敬の相互作用を通じて支配階級と労働者階級が精神的に結びついた社会であり、そのような紐帯を基軸にすべての階級が融和し連帯した社会であった、といえよう<sup>40)</sup>。

一方、基金への拠出が不可能な恒久的労働不能者についてカーウェンは、すでに触れたように、1601年法の厳格な運用によって救済さるべきだ、とする。ただし、孤児や棄児はさしあたり教区によって扶養され、5歳を過ぎれば教育も与えられるが、一定の年齢に達すれば、男子は軍隊に入れられ、女子は徒弟に出すことが提案されている。また、素行や性格が好ましくない者は、そもそも基金への拠出の資格を与えられず、したがって救貧法の適用を受けざるをえない。しかし、その場合にも「他の人びとが彼らを見習わないようにするために」、受救貧民の烙印であるバッジ着用を義務づける制度の復活が提唱されているが、ここにもパターナリストとしてのカーウェンの一面が現われている<sup>41)</sup>。

議会演説でカーウェンが打ち出した教区基金構想は、およそ以上のような内容をもっていた。カーウェンによれば、自分の構想の実現は「大英帝国全体の一層の繁栄」<sup>42)</sup>につながるはずであった。では、その構想はいかなる運命をたどるのか。次節でその点を検討しよう。

## 2 国民共済組合への転換

教区基金は、1817年の特別委員会におけるカーウェンの発言の中で国民共済組合と名を変え、その規約案とあわせて同委員会の議論に供された。提起された規約案では、組合の目的や各教区での創立手順、管理・運営にあたる委員会

40) Cf. *1st Speech*, pp. 895-896.

41) Cf. *ibid.*, pp. 897-898.

42) *Ibid.*, p. 901.

の権限、選任さるべき役職などが掲げられると共に、労働者1人当たりの拠出割合が週賃金の2.5%と定められ、その確実な徴収をはかるために雇用者に賃金の「支給額証明書 (service ticket)」の発給を求める、といった組合の具体的な運営方法が明示されている<sup>43)</sup>。

しかし、国民共済組合には、とりわけ救貧法との関係について、教区基金とは大きな相違があった。教区基金構想では、適用の対象を無能力貧民にはぼ限定された救貧法は基金を補完する役割を担うにすぎなかったのに対して、新たな構想の中では、救貧法は国民共済組合といわば横並びの地位に置かれている。すなわち、規約案によれば、組合の運営にあたる委員会のメンバーについてもその半数は救貧税の納税者の中から選出される。また、13歳から40歳までの労働者は、組合に加入するか救貧法の適用を受けるかを自ら選択しうる<sup>44)</sup>。さらに、規約案の提起に先立つ議論において、組合の基金への拠出者も労働者と土地所有者（両者が基金の総額の半分ずつを担う）に限定され、資本家が除かれている<sup>45)</sup>。したがって、国民共済組合は、救貧法の存在と機能を前提とし、それと併存する関係にあったといえよう。

このように見てくれば、国民共済組合は、壮大な社会保障を企図した教区基金から大きく後退した構想であることがわかる。それは、土地所有者に対する「慈善の強制」という側面を除けば、ほとんど友愛組合の拡大版、あるいは各種の共済組合の統合版に等しい。実は、カーウェン自身がかつて出版した著書の中で提唱したのも、共済を目的とした既存の組合の教区レベルでの統合であった<sup>46)</sup>。では、社会保障構想にまで踏み込んだカーウェンが、はぼ10年前の地点に後退したのはなぜであろうか。そのひとつの理由は、ある人びとを教区基金構想がカバーしていない点に彼自身が気付いたことではないかと思われる。

43) Cf. Curwen, *Sketch of a Plan*, pp. 12-16.

44) Cf. *ibid.*, pp. 13-14, の規約案第4条および9条を参照。

45) Cf. *ibid.*, pp. 7-9. 資本家は、動産課税制度の導入によって救貧税の主たる負担者となることが期待されたと思われる。カーウェンの発言も後半ではその問題をめぐる議論が中心となっている。cf. *ibid.*, pp. 17-21.

46) Cf. Curwen, *Hints on the Economy of Feeding Stock*, pp. 340-341, 348-349.

る。すなわち、基金創設の時点で一時的な稼得喪失状態にあるために、あるいは低賃金のために基金への拠出が困難な人びとや、拠出が可能であっても当面はその意志をもたない労働者たちは、基金と1601年法の狭間に置き去りにされる結果になる。彼らには、さしあたり現行の救貧法で対処するしかなく、したがってカーウェンは救貧法と併存する任意加入の組合という現実的な方向への転換をはかった、といえるのではないか。

彼の方向転換にはいま一つの理由が考えられる。それは、教区基金への賛同がほとんどえられなかったことである。救貧法調査特別委員会の再設置を求める1817年のカーウェンの演説を受けて答弁に立ったカースルレイ卿は、現行の救貧法制度の根本をゆるがすようないかなる方策も受け入れられない、と述べると共に、カーウェンの構想は法認されたばかりの貯蓄銀行の成長を阻害するものだ、と断じている<sup>47)</sup>。同年の貯蓄銀行法が圧倒的多数の賛成で成立していた点からすれば<sup>48)</sup>、カースルレイと同様の懸念を議員の多くが抱いたのも当然であろう。すべての労働者からの拠出を前提とする教区基金のままでは自分の構想は一顧だにされまい。状況からそう判断したカーウェンは、先に指摘した問題点の認識をふまえつつ任意加入の国民共済組合への転換を決断した、という推定は十分成り立つと思われる。

カーウェンの構想の転換をめぐる事情は、およそ以上のものであったといえるが、新たな構想においても「善行に対する報奨」の原理が貫徹する点を彼は強調している<sup>49)</sup>。善行の見返りとして生活保障を与えられた労働者の実例が、「教区吏員の圧政や……貧民院での虐待、雀の涙に等しい教区の援助〔への依存〕から将来解放されうるといふ明るい展望」<sup>50)</sup>を人びとに与え、組合への新たな加入者を誘引する。国民共済組合はこうして徐々に教区基金へと変貌していく、それがカーウェンの期待であった。

47) Cf. *Parliamentary Debates*, XXXV, pp. 524, 528.

48) 同法の内容と成立事情については、さしあたり、cf. Horne, *op. cit.*, pp. 76-78.

49) Cf. Curwen, *Sketch of a Plan*, p. 6.

50) *Ibid.*, p. 7.



しかし、国民共済組合についてもその現実性を疑問視するむきがあった。1817年特別委員会の委員であったトーマス・P・コートニーによれば、カーウェンの提案に対して「労働者がさまざまな事情で困窮に陥った際に……他からの援助なしに家族全体を養えるような額に賃金が設定されうるなどとはとうてい考えられない」、とする声が委員の中から上がった<sup>51)</sup>。また、カーウェン自身もその発言の中で、「普通の労働者には貯えに回せるような余裕は全くない」とする起こりうべき批判にあらかじめ答えようとしている点もあわせれば<sup>52)</sup>、委員の多数が彼の提案を積極的に支持したとは考えられない。特別委員会が国民共済組合構想の全面的な採用に踏み切らなかったのも予想された事態ではあった。

とはいえ、カーウェンの構想は完全に葬り去られたのではなかった。明らかに彼の構想を下敷きにしたと思われる「教区共済組合 (Parochial Benefit Societies)」の創設が、特別委員会の勧告に盛り込まれたからである。同委員会の報告書によれば、教区共済組合は病気などの際の援助や高齢者への年金支給を目的として「拠出者と教区の代表者が共同で管理・運営」にあたる互助組織であり、その発展によって「現行の救済制度からよりよい原理に立脚した制度への望ましい移行に寄与しうるのであろう」、とされている。しかし、教区共済組合は、貯蓄銀行や友愛組合と並んで推奨されたものであり、したがって各種の互助ないし自助組織を統合したものではおよそなく、そのような性格をもつ新しい組織のひとつに位置づけられたにすぎない。「善行に対する報奨」は後景に退けられ、「慈善の強制」は跡形もなく消し去られている。組合への拠出が困難な労働者については救貧税による肩代わりが認められてはいるが、それは教区側の完全な裁量によるものであり、救貧税からの拠出がいったんは組合基金の構成部分になったとしても「教区は後にその負担の割合を引き下げる

51) コートニー自身もその意見に賛同している。Cf. T. P. Courtenay, *Copy of a Letter to the Right Honorable William Sturges Bourne etc.*, London, Wright and Murphy, 1817, p. 6.

52) カーウェンは、「1パイントの黒ビール」を我慢すれば組合への拠出金は十分まかなえる、としている。cf. Curwen, *op. cit.*, p. 22.

権限をもつ」とされた。特別委員会は、「現状では労働者がその賃金からごくわずかの金額でも取り除けるのは不可能であることを十分認識」しつつ、救貧税からの拠出を提唱したのであるが、それは教区共済組合がさしあたりは救貧法に従属するものとされたことを物語っている。いずれにせよ、報告書が述べるように、同委員会にとって教区共済組合は一つの「実験」にすぎなかった<sup>53)</sup>。こうしてカーウェンの構想は、後に法案として上程されることもなく、いわば換骨奪胎された姿で特別委員会の報告書にその名残りを止めるのみとなったのである。

#### お わ り に

カーウェンが当初打ち出した教区基金は、拠出への誘導と慈善の制度化を通じて潤沢な基金を創出し、「善行に対する報奨」の原理にもとづいた広範な生活保障を約束することで労働者に儉約と勤労の重要性を教え、ひいては彼らの独立心の回復をはかろうとする壮大な社会保障構想であった。機能と対象を大幅に縮小された国民共済組合についても、徐々に加入者を増やしつつその規模を拡大することで、当初の構想が目指したものを実現しうる、彼はそう展望したと思われる。しかし、彼の構想は、おそらくはその壮大さのゆえについに現実のものとはならなかった。救貧法制度の抜本的改革にすら踏み出そうとしていなかった当時の支配層の目に、それはあまりにも急進的な提案と映ったのは疑いあるまい。

カーウェンがその議論に全面的な賛意を表明したマルサスも、国民共済組合構想には手厳しい批判を浴びせている。マルサスによれば、組合はその基金を労働者階級からの拠出のみでまかなうことはできず、「基金のかなりの部分が救貧税から拠出されるであろう」から、組合の加入者は「当然のことながら、自分たちが独立しているという気持には初めからなりえない」。結局は「多額の救貧税が組合に投入され、その額はますます増大するだろう」。したがって、

53) Cf. 1817 Report, pp. 12-13.

マルサスは、「カーウェン氏の計画が、救貧税の総額と教区救済に依存する貧民の割合を減少させるのに成功する可能性はほとんどない」と結論づけている<sup>54)</sup>。見られるように、この批判はむしろ1817年特別委員会の勧告に向けられるべきであり、その意味ではやや的外れではあるが、カーウェンの構想に対する当時の大方の理解はこのようなものではなかったかと思われる。

こうして、カーウェンの社会保障構想は、実現に向けて歩みだすことなく挫折をこうむり、その後も救貧法史上のたんなるひとつのエピソードとして扱われてきた<sup>55)</sup>。しかし、すでに19世紀初頭の時点で、相互扶助を軸に救貧法と慈善との関連まで視野に入れた「社会保障」が構想されていたという本稿が明らかにした事実は、当時においても三者の間には現実に連携関係があったことを物語っており、したがってその連携の強化がしばしば政策課題ともなりえたといえよう<sup>56)</sup>。今後われわれは、救貧法をめぐる当時の議論のさらなる検討を目指そうとしているが、それを通じて、救貧法と慈善と自助の相互関連という近年関心を集めつつあるテーマ<sup>57)</sup>についても同時代的なアプローチが可能になると展望している。あわせて課題としたい。

54) Cf. Malthus, *op. cit.*, pp. 401-404. (前掲邦訳, 628-629ページ参照。ただし、訳文は適宜変更した。)

55) この点は、救貧法に関する同時代的文献をほとんど網羅したポインターのすぐれた研究であっても同様である。cf. Poynter, *op. cit.*, p. 273.

56) われわれが前掲稿で検討したページの救貧法論においても、救貧行政の厳格化が私的慈善のあり方にも改善をもたらすと展望されていた点を想起されたい。拙稿前掲, 139ページ参照。

57) このようなテーマをめぐる研究状況については、cf. M. Daunton (ed.), *Charity, self-interest and welfare in the English past*, London, UCL Press, 1996. のドーントンによる序文を参照されたい。また、新救貧法体制下における救貧行政の地方当局である救護委員会と様々な慈善組織との協力・協働などを通じて、とりわけ19世紀の中葉以降、公的救済と私的慈善が連携を強めていった点については、さしあたり、cf. A. Brundage, "Private Charity and the 1834 Poor Law" in *With Us Always: A History of Private Charity and Public Welfare*, eds. by D. T. Critchlow and C. H. Parker, Lanham, Rowan & Littlefield Publishers, 1998, pp. 99-119. なお、同じ論稿の中でアンソニー・ブランディジは、19世紀においては公的救済が私的慈善によって代替されていたとする認識がいわゆる「サッチャー改革」の背後にあった点を指摘しつつ、そのような「誤った歴史認識からは誤った政策が導き出される」としているが、これは最近の研究動向がはらむ危うさに対する警鐘としても受け止められるべきであろう。